

# 宪法与改革关系的中国逻辑

◇ 苗连营 陈 建

## 宪法与改革关系的事实之维

党的十一届三中全会拉开了改革的大幕,以恢复和重建法制来保障人民民主、促进现代化建设成为紧迫的时代课题。现行的1982年宪法正是在此改革大潮中孕育诞生的。改革先行,立宪随后,这一历史逻辑决定了改革与宪法如影随形、相伴而生,宪法既是改革的产物,又是改革的动力和保障;宪法内容既有对1978年以来改革成果的初步总结,也有对未来一定时期改革形势的预估和相应安排。这突出体现在政治体制改革和经济体制改革两个方面。

因此,在认识宪法与改革关系的时候,必须给予“改革在前而立宪在后”这个实践逻辑以足够关注。这决定了:改革是宪法的先声,宪法必然要对早期的改革成果予以初步总结和确认,同时又必然包含着对未来一定时期改革目标的设定以及改革发展趋势的前瞻,因而其中有不少的规定都显得相当超前和宽泛,以为改革留下广阔的空间。可以说,宪法“在起草的时候是看到了改革的形势,估计到了改革的前途的”;宪法不仅“是我国的根本大法,也是我国改革开放的纲领”。“现行宪法在内容方面早已为改革规定了必须遵循的原则,能够对改革起指导作用”,“这正是一九八二年宪法的优越性”。“我们正是要宣传现行宪法的这种优越性,指明它是改革的产物,是具有预见性的。”而正是这种“预见性”,确保了在改革初期,宪法与改革在价值追求和具体内容上的高度一致,宪法不仅在确认改革的成果、总结改革的经验,而且又以自身的最高法制地位和引领功能反哺于改革大业,从国家根本法的角度推动和保障着刚刚起步的改革不断走向深化。由此,宪法与改革的关系呈现出交织并行、良性互动的景象。

然而,宪法毕竟是一种“凝固的智慧”,而改革却是一个生生不息的动态过程。即便宪法在起草时可以容纳对未来一定时期的预测和安排,但在日新月异的改革所带来的翻天覆地的社会变迁面前,宪法的任何预见性都难免捉襟见肘,进而不可避免地会转化为规范的滞后性。只不过这种滞后性受到制宪时认识水平和预见能力的影响,其显露的过程和周期会存在差异。但不管在何种情况下,一旦预见性被用尽,就意味着静态的宪法文本到了需要修改的宪法时刻。

随着改革实践的不断深入,改革进程中已经取得的成就或采取的一些重要措施,事实上已经超出了1982年宪法的预设或与既有规定存在着明显的不一致。为了确保宪法文本与改革实践的协调,以维护宪法权威、推进改革进程,就必须适时修改宪法——增加相应规定或修改相关内容。由于改革总是先行先试,宪法修改就自然就呈现为对改革予以“事后追认”的基本态势。这种现象描述尤其符合自1988年开始到2004年为止所进行的四次宪法修改。

此外,有一个现象值得注意。回顾历次修宪前的征集建议可以发现:修宪建议提的多,而最终纳入修宪议程的少。这是因为我国历来奉行“可改可不改的不改”的修宪策略,在广泛征集建议的基础上,然后集中进行审慎选择,只“对实践证明是成熟的、需要用宪法规范的、非改不可的进行修改”。不过,那些当次没有被采纳的建议,并不是自此搁置、不再提起,而是“随着经济体制改革的进一步深化,大多成为以后几次修改宪法的内容”。这种现象说明,宪法在修改自身以对改革进行追认时,对于修改建议“预见性”的筛选十分审慎,甚至往往让修宪建议领先于修宪实践,直到改革进程证明或补强了这些建

议的“预见性”后,才予以采纳。由此也决定了:1982年宪法虽然具有一定的预见性,但在其预见性被现实不断突破进而不得不反复修改以适应现实时,经修改而获致的预见性已经远不如前——因追认改革而修改的宪法规范,事实上已很难再称其为“预见”,而只不过是一种对现实的“呈现”或“附随”。那么,随着改革的不断深入,预见性日渐弱化的宪法随之被不断修改,无疑是必然且合理的。作为改革产物的宪法,随着改革的不断推进,不断修改完善自身,改革与宪法呈现为一种“派生、共进”的关系。

在对宪法与改革关系的实然状态进行梳理分析后,可以发现,那种认为“30年来的改革开放及市场经济建设,在一定程度上均是在‘违宪’状态下进行的,一旦确立动真格的‘违宪审查’制度,则反而会‘捆绑了改革的手脚’”的观点,显然忽视了改革与宪法的派生、共进关系,忽视了宪法具有的对改革的预见性,以及这种预见性随着改革深入和宪法修改而逐渐弱化的过程。宪法是改革的产物,改革并不是以违反宪法开始的,而是实施宪法的生动实践。当改革带来了宪法修改时,应该引起我们反思的,也许不是改革“违宪”了,而是宪法自身因滞后于社会发展而无法满足现实需求。当然,出于对宪法权威性和规范力的坚守与期待,人们不愿意看到宪法文本无足轻重地被现实频频突破,而改革实践却在不断引发着宪法的修改与变动。尤其是在宪法修改前,由于相关的改革措施因缺乏宪法文本的规范依据而饱受合宪性质疑,由此产生了围绕宪法与改革关系的理论之辩。

### 宪法与改革关系的理论之辩

如前所述,根据社会情势的变迁,对宪法中一些不合时宜的条款进行修改完善,是一种正常的宪法现象,通过宪法修改推动宪法与时俱进、不断发展,具有充分的正当性和必要性。尤其是在中国语境中,因改革而进行的宪法修改更具有毋庸置疑的合理性。四十年来,改革是中国国家建设和社会变迁的核心动力,是发生历史性变革、取得历史性成就的关键因素;如果简单地排斥修宪,势必会为改革设置法制上的障碍和羁绊。我们不能仅仅因为改革是一

种政治意志所主导的政治决断,就将其与宪法修改对立起来。

在历次修宪实践中,对宪法修改可谓慎之又慎,而且过往所进行的追认式修改还以宪法自身预见性的不断弱化为代价。如果说改革是“非改不可”的,那么宪法无疑也是“非改不可”的,既然不可避免,我们就应该正视因改革而带来的宪法修改,同时也要正视宪法对改革进行的适时、审慎的追认所具有的独特价值与意义——即通过宪法修改,将改革共识向宪法共识转化,通过宪法判断的正当化功能,来认可和推动改革,进而在改革中实施宪法。

中国的宪法修改,从来都不单单只是为了完善宪法,往往还蕴含着深远的改革考量,这是由改革和宪法的派生、共进关系所决定的,也是由改革在中国社会发展进程中的特殊重要性所决定的。作为“中国宪法修改的核心精神”,“改革”实际上构成了中国宪法在修改时不得违背,而只能去引领、推动、规范和保障的目标。宪法修改一旦逾越了这一界限,则可能会带来“宪法的崩溃”或“宪法的破坏”。因此,只要改革还是我们社会发展的主旋律,只要我们的宪法还是一部“改革宪法”,那么宪法因改革而不断修改,以认可、推进改革就顺理成章、事所必然。

前已述及,改革在前,而立宪在后,改革并不以违反宪法开始。当宪法具备对改革的预见性时,改革就是在实施宪法,改革与行宪是合一的;当宪法失去了对改革的预见性时,因改革而带来的宪法修改,不止是为了认可和推动改革,也是为了完善和发展宪法,以确保宪法在新的社会条件下继续保持生机和活力。

改革与宪法是一种派生和共进的关系,这一基本事实是一切理论阐释必须正视和回应的逻辑前提。宪法修改因此具有完善和发展宪法、认可和推动改革的双重意义。在四十年的改革历程中,藉由宪法修改,改革与宪法实现了“携手并进”。尽管改革是一个动态的过程,而宪法是一个静态的文本,但宪法并不是一成不变,而是通过适时审慎的修改,使自身不断完善,与时俱进。这是我们处理改革与宪法关系的宝贵经验。它揭示了改革在先、修宪在后的制度变迁事实,也阐明了改革接受实践检验、由宪

法审慎予以追认的制度变迁路径。所以,在对改革与宪法关系的认识上,二者绝不是非此即彼的排斥关系,既不能片面以宪法规范来检视改革实践,同样也不能单纯以改革实践来悲观地否定宪法效力。在改革与宪法的动态平衡中,我们看到的是一个渐进的改革和阶段性局部修改的宪法,改革为动、为破,宪法为静、为立,动静结合,相得益彰。改革是在行宪,行宪亦是为了改革;改革在行宪实践中不断深化,而宪法也在改革进程中日益走向完善。

当然,这一机制也并非不存在问题,比如,追认式修宪在形式上对宪法稳定性和权威性所带来的巨大冲击,反复地局部修宪对宪法文本的整体性、协调性所产生的巨大影响等。尤其是“摸着石头过河”式的改革思路和单向度、碎片化改革的局限,在“不争论”的实用主义指导下,始终难以避免“脱法治”的痕迹,并在实践中容易造成片面强调改革而轻视法治的倾向。

### 全面深化改革与宪法修改

改革情势的日益复杂,带来改革思路的重要调整。十八届三中全会强调全面深化改革要将“顶层设计”和“摸着石头过河”结合起来,更加注重改革的系统性、整体性和协同性,要坚持立法先行,发挥立法对改革的引领和推动作用,确保重大改革于法有据。与过往相比,现阶段的改革思维,更加侧重事前设计、全面统筹和依法推进。其中,“依法推进”意味着改革对立法的要求已不再停留于总结实践经验、巩固改革成果的阶段,而是转变为通过立法做好顶层设计、引领改革进程、推动科学发展。这意味着立法追认改革模式的重大转换。而之所以强调改革的法治思维和法治方式,则既是全面深化改革时期的必然要求,也是历史传统和实践经验的重要启示。首先,中国“历次社会转型及社会危机中的改革,基本上均体现为通过法制方式对社会利益结构的调整以及对社会生产力与生产关系的改善。”改革与法制,在“变”与“不变”的观念考量和历史实践中,始终紧密交织在一起。其次,四十年的改革征程,在追认式立法的推进中,大致实现了蓬勃发展中的和谐稳定。改革与法治,“两手都要抓”,早已成为推进现代

化国家建设的基本共识。如前所述,改革与宪法更是呈现为“且行且改”的共进史。最后,强调“立法先行”“重大改革于法有据”,其实是新时代预防和化解改革风险的重要思路与制度设计,“意味着通过整个立法程序使改革决策更加完善、更加科学”。以前,立法总结改革经验,现在,立法论证改革决策,在立法与改革之间,出现了一个位次上的前后调换:立法由对改革的事后确认转换为事前引领。而考虑到中国特色社会主义法律体系已经形成的制度现状,对已有立法的废止、修改和解释,应是确保改革实现“于法有据”的重点关注。

鉴于宪法是一切法律的制定根据和最终效力来源,要求重大改革于法有据,无疑首先要求重大改革于宪法有据。由此,改革与宪法关系也要随之进行相应的调整:以前是宪法追认改革,而现在是宪法要引领和规范改革。宪法的角色随着改革思维和立法模式的变化而呈现出更为多元和丰富的意涵:不仅要认可和推动改革深入,还承担着化解改革风险、确保改革在法治的轨道上推进的历史使命。

这种转变不只建立在新时代对改革复杂形势的深刻认识上,更建立在对过往改革进程中依据宪法治国理政重要作用的深切体悟中。一方面,作为规定国家根本制度和根本任务的根本法,宪法其实一直是改革所指向的对象——“深水区”“攻坚期”里许多重大复杂的改革难题、制度阻力等,实际上往往首先都来自既有的宪制框架。因此,通过修改宪法来拓宽改革的发展空间,消除改革的规范障碍,将是全面深化改革的关键环节,也是实现“重大改革于宪法有据”的立法前提。而另一方面,宪法作为治国理政的总章程,是“党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现”,无疑也是指导全面深化改革在国家法制上的“顶层设计”。重大改革也只有宪法层面取得共识,才能为其提供强大法治动力和保障。而在改革与宪法携手并进的历史进程中,之前四次宪法修改已使宪法凝聚了相当的改革共识,并就如何凝聚改革共识、将之向宪法共识转化积累了相当的经验。“而立之年”的宪法,可谓已经具备了主动引领和规范改革的潜能与自信。

这意味着,历经四次局部修改对改革“预见性”已不断弱化的现行宪法,必须再次具备对全面深化改革时期的足够“预见性”;如果缺失了这种“预见性”,则难以担负起引领和规范改革的历史大任。而考虑到十八大以来一些重要的改革举措,以及一些重要的科学思想、理论观点和政治论断等,都是对既有体制的重大改变和既有认识的重大发展,尤其是政治体制改革的内容,早已超越了现行宪法在1982年通过时的认知水准和框架范围,亦远非2004年第四次修改后的宪法所能涵盖。显然,要想实现宪法对全面深化改革的引领和规范,必须进行第五次修改。

在上述背景下,可以发现第五次修宪与以往四次有着明显的不同。本次修改除了继续“由宪法及时确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验”外,更是让宪法修改走在了许多重大改革措施出台之前。例如,围绕国家监察委员会的设置所进行的一系列条文修正,正是回应了国家监察委员会作为“事关全局的重大政治体制改革”的改革预设,确保了国家监察立法这一重大改革具备宪法依据。而且,本次修改所通过的22条修正案,几乎全是政治体制改革的内容,与以往四次修改集中于经济领域表现出明显不同的侧重,从而彰显了宪法对政治体制改革的规范、引领、推动、保障作用。这种修宪与改革时序的变化无疑有利于将宪法共识向改革共识转化,或者说通过宪法共识来凝聚改革共识。因为,无论是对宪法进行解释以明确改革的依据,还是适时修改宪法以拓宽改革的发展空间并赋予改革以合宪性,其实都内含有一个对宪法修改进行讨论、审议和达成共识的过程。而正是这个过程,事实上论证了改革决策的必要性、科学性和前瞻性,实现了对改革的

风险规避和前景预见。可以说,主动进行的宪法修改,将对是否需要改革、如何进行改革的讨论“提前”了。与以往将改革共识凝聚为宪法共识不同,新时代是将宪法共识转化为改革共识,从而有助于破除改革的阻力、形成改革的合力,也有助于在深化改革中继续推进宪法实施。

无论是宪法追认改革,将改革共识向宪法共识转化;还是宪法引领改革,将宪法共识向改革共识转化,之所以宪法修改能够以凝聚宪法共识的方式认可推动改革,就在于我国宪法是党和人民统一意志和共同愿望的集中体现,是通过科学民主程序形成的国家根本法。

### 结语

回顾来路,“改革”一直是当代中国国家建设的主旋律。正是在波澜壮阔的改革进程中,中国特色社会主义宪法的理论、道路、制度、文化日渐成熟,改革与宪法的关系也在不断调适并保持着动态的平衡和良性的互动:国家建设通过改革进行,常态化的国家治理通过宪法实现,二者之间的张力通过宪法修改来消弭。改革初期,通过宪法修改,将改革共识转化为宪法共识,将动态改革取得的成果固定下来,转化为常态化的国家治理;而在全面深化改革和全面依法治国的新时代,则通过宪法修改和宪法实施,将宪法共识转化为改革共识,从而推动全面改革,助力国家建设。

作者简介:苗连营,郑州大学法学院院长,教授,博士生导师。

(摘自《江海学刊》2019年第1期,原文约15000字)